Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7964**

16. Wahlperiode 31. 01. 2008

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/7786 –

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 6. November 2007 stellte der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Kommissar Franco Frattini, das so genannte Antiterrorpaket der EU vor. Dieses enthält unter anderem einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss mit dem Ziel, Fluggastdaten für Zwecke der Strafverfolgung zu erfassen. Vorgesehen ist die Speicherung von 19 Daten. Neben der Anschrift und Kontaktangaben sollen hierzu z. B. auch Zahlungsinformationen, Vielfliegereinträge und Gepäckangaben gehören. Betroffen wären alle Passagiere, die aus Drittstaaten in die EU kommen oder dorthin fliegen. Aus den Daten sollen Risikoprofile der Reisenden gefiltert und auffällige Reisemuster abgelesen werden. Die Daten sollen 13 Jahre gespeichert und zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können. Fünf Jahre sollen sie voll genutzt werden können, danach nur noch bei akuter Gefährdung. Wenn alle EU-Staaten den Plänen zustimmen, müssen sie bis Ende 2010 im nationalen Recht verankert werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Europäische Kommission hat – auf Bitte des Rates vom 25. März 2004, wiederholt im Haager Programm vom 4./5. November 2004 – am 6. November 2007 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten; PNR = Passenger Name Records; systematische Nutzung der in Buchungs-/Reservierungssystemen gespeicherten Daten durch Sicherheitsbehörden) zu Strafverfolgungszwecken vorgelegt, der bei Zustandekommen einer einfachgesetzlichen nationalen Umsetzung bedürfte. An der konkreten Ausformulierung des Entwurfs waren die Mitgliedstaaten nicht beteiligt.

Die Nutzung von PNR kann ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Straftaten wie der organisierten Kriminalität darstellen. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Europäische

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 30. Januar 2008 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Kommission der Bitte des Rates aus dem Jahre 2004 nachgekommen ist und einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken vorgelegt hat. Eine EU-weite Regelung ermöglicht, dass die einzelnen mitgliedstaatlichen Behörden sich einander diese Daten im Bedarfsfalle zur Verfügung stellen können.

Die nähere Ausgestaltung des Rahmenbeschlusses bedarf aber noch sorgfältiger, auch verfassungsrechtlicher Prüfung und fachlicher Erörterung. Am Ende der Verhandlungen muss ein Rahmenbeschluss stehen, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, die datenschutzrechtlichen Standards der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten erfüllt, aber auch die Interessen betroffener Luftfahrtunternehmen angemessen wahrt.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung von Kommissar Franco Frattini, die Analyse der Fluggastdaten stelle ein wichtiges Instrument in der Strafverfolgung dar, und wenn ja, wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung, und durch welche Tatsachen sieht sie diese gestützt?

Ja.

Die Nutzung von PNR kann ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Straftaten wie der organisierten Kriminalität darstellen. Insbesondere die retrograde Aufklärung des Reiseverhaltens Verdächtiger durch die Nutzung von PNR kann zur Klärung von Tatvorbereitungen, tatrelevanten Kontakten sowie Netzwerkstrukturen in den vorgenannten Kriminalitätsbereichen beitragen.

2. Welche Kriterien sind bei der anstehenden Überprüfung der bestehenden PNR-Abkommen mit den USA und Kanada aus deutscher Sicht unabdingbar, um Aussagen über deren Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu treffen?

Sowohl im PNR-Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika als auch im entsprechenden Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas ist festgelegt, dass eine regelmäßige Überprüfung des Abkommens nach gemeinsam festzulegenden Modalitäten stattzufinden hat.

Die Bundesregierung erwartet durch die Überprüfung, die jeweils in der Zuständigkeit der Europäischen Kommission durchgeführt wird, Aussagen zur konkreten Durchführung des Abkommens.

3. Wie lange werden voraussichtlich die Verhandlungen zur Festlegung der Kriterien zur Überprüfung der PNR-Abkommen dauern?

Da die Zuständigkeit für die Überprüfungen jeweils bei der Europäischen Kommission liegt, kann die Dauer der Verhandlungen zur Festlegung der Modalitäten der Überprüfung von hier zurzeit nicht eingeschätzt werden.

4. Soweit die notwendige Einigung über die Überprüfungskriterien nicht erzielt werden kann, wird sich die Bundesregierung dann auf europäischer Ebene wenigstens für eine Teilanalyse der Abkommen hinsichtlich des EU-Raums einsetzen?

Zu hypothetischen Fragen nimmt die Bundesregierung grundsätzlich keine Stellung.

5. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die bestehenden Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet, insbesondere die Richtlinie 2004/82/EG, die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, erweiterte Fluggastdaten zu übermitteln, zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht ausreicht, und wie begründet sie dies?

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes vom 22. Dezember 2007 ist die Richtlinie 2004/82/EG über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, umgesetzt worden (BGBl. I S. 3214 f.). Das Gesetz tritt am 1. April 2008 in Kraft.

Es sieht vor, dass Luftfahrtunternehmen auf Anforderung der Bundespolizeidirektion bei Flügen aus Drittstaaten in die EU-Mitgliedstaaten bestimmte Daten (sog. API-Daten; API = Advance Passenger Information) über die beförderten Fluggäste zu übermitteln haben. Diese Daten dienen grenzpolizeilichen Zwecken.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Nutzung von PNR – die andere Datensätze umfassen, anderen Speicherungsregelungen unterliegen und mit geringeren Belastungen für die Betroffenen und die Fluggesellschaften zu weiteren Flugstrecken erhoben werden können – ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Straftaten wie der organisierten Kriminalität darstellen kann.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Position der Artikel 29 Datenschutzgruppe der EU, die während der Beratungsfrist zu dem Schluss gekommen war, dass unter den von der Kommission vorgelegten Informationen keine Hinweise zu finden gewesen seien, die die dringende Notwendigkeit der Verarbeitung der PNR-Daten zum Zweck der Vermeidung und der Bekämpfung von Terrorismus und verwandter Verbrechen belegen würden?

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen der Artikel-29-Datenschutzgruppe zur Kenntnis.

Sie ist allerdings der Auffassung, dass die Nutzung von PNR ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Straftaten wie der organisierten Kriminalität darstellen kann.

7. Liegen der Bundesregierung andere Erkenntnisse als der Artikel 29 Datenschutzgruppe der EU vor, und wenn ja, welche?

Siehe Vorbemerkung der Bundesregierung und Antwort zu Frage 1.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Artikel 29 Datenschutzgruppe der EU, dass die geplanten anlasslosen und verdachtsunabhängigen Massentransfers von PNR-Daten zu anderen Behörden unverhältnismäßig sind?

9. Sieht die Bundesregierung den Vorschlag als geeignet an, in den EU-Mitgliedstaaten einheitliche Rechtsstandards und Verfahren zu gewährleisten?

10. Welche Auswirkung hat die Entscheidung für ein dezentrales System, bei dem die Mitgliedstaaten selbst bestimmen können, wie sie ihr PNR-System ausgestalten, auf die Fluggesellschaften?

11. Welcher zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand für die Fluggesellschaften ist hiermit verbunden?

12. Wie hoch sind die Gesamtkosten, die aufgrund der Maßnahme auf die Fluggesellschaften zukommen werden?

13. Setzt sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür ein, dass die Fluggesellschaften von diesen Kosten entlastet werden, und wenn ja, wie, bzw. wenn nein, warum nicht?

14. Sieht die Bundesregierung in der Beschränkung des Vorschlags auf den Luftverkehr eine Diskriminierung der Fluggesellschaften gegenüber Beförderungsunternehmen aus anderen Verkehrsbereichen?

15. Gibt es Fluggesellschaften, die vom Geltungsbereich des Vorschlags ausgenommen sind, und wenn ja, was sind die Gründe hierfür, und wie will die Bundesregierung eine Ungleichbehandlung von Fluggesellschaften vermeiden?

16. Für wie wahrscheinlich hält es die Bundesregierung, dass einige Länder nach dem Gegenseitigkeitsprinzip Zugang zu PNR-Daten im Zusammenhang mit Flügen von der EU in ihre Hoheitsgebiete verlangen werden, und wie soll der Datenschutz sichergestellt werden, wenn in diesen Ländern kein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist?

Die Beantwortung dieser Fragen hängt von der konkreten Ausgestaltung des Rahmenbeschlusses ab; insoweit wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333